

FRANCESC GRANELL

El problema presupuestario de la comunidad europea

1. LAS TENSIONES PRESUPUESTARIAS 1979-80

Desde que la Comisión Europea presentó el ante-proyecto de Presupuesto Comunitario para el 1980 el día 18 de Mayo de 1979 hasta el 7 de Octubre de 1980 en que se han adoptado los reglamentos presupuestarios que van a limitar la contribución neta británica, la Comunidad Europea ha vivido unos momentos de enorme tensión que han servido para poner de relieve la necesidad de revisar los actuales mecanismos de ingreso y gastos comunitarios, cambiar substancialmente la política agraria común y llevar adelante otra serie de políticas comunitarias.

Tales tensiones en el seno de la comunidad han sido factor esencial para propiciar la "pausa en la segunda ampliación" proclamada por el presidente Giscard d'Estaing frente a la Asamblea Francesa de Cámaras Agrarias el 5 de Junio de 1980 (1) y corroborada por el Canciller alemán Helmut Schmidt al afirmar el 17 de Junio de 1980 ante el Bundestag que Alemania no piensa acrecentar sus compromisos financieros con la Comunidad aún en el caso de la incorporación de los tres nuevos miembros de la Comunidad (Grecia, Portugal y España).

Desde el punto de vista político-institucional la tensión en torno al Presupuesto para 1980 pone de relieve que el Parlamento Europeo desea jugar un papel mucho más activo en el proceso presupuestario, lo cual es consecuencia lógica de la influencia que espera tener como resultado del sistema de elección de sus miembros por sufragio universal directo desde Junio de 1979 (2).

Desde el punto de vista de política interior de los países las discusiones habidas sobre los problemas presupuestarios han desencadenado protestas en los agricultores franceses contra los productos agrarios españoles, han llevado a Alemania a mostrarse reticente a seguir "haciendo de pagano" y han llevado a los sindicatos británicos a pedir, una vez más, que Gran Bretaña abandone la Comunidad Europea.

Ante tal cúmulo de circunstancias y repercusiones es útil hacer un análisis del “problema presupuestario comunitario” teniendo en cuenta que existe un amplio consenso en afirmar que el ingreso de España, Grecia y Portugal en la Comunidad agravará el desequilibrio actual no por lo que estos tres nuevos miembros van a “arrancar” del presupuesto comunitario —cifra que la Comisión ha estimado en 1.000 millones de unidades de cuenta (3)— sino por el peso que las reivindicaciones agrícolas podrán ganar y lo que ello puede incidir en el aumento de gastos comunitarios (4) y por el hecho de que los nuevos países miembros deben centrar un gran interés en favor del desarrollo de políticas comunes (regional, industrial, etc.) que les facilite acortar distancias con los niveles medios de desarrollo de la Comunidad (5).

2. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS PROBLEMAS

2.1. *Planteamiento inicial*

El sistema presupuestario Comunitario actual se regula por el reglamento de 21 de Diciembre de 1977 que confirmó la simplificación y vertebración de los presupuestos de CEE, CECA y EURATOM que habían nacido separados y que se fueron juntando con los tratados de Bruselas de Abril de 1965 y de Luxemburgo de Abril de 1970.

Desde entonces coexisten, sólo, un presupuesto general de la Comunidad y un presupuesto operacional de la CECA. El análisis del presupuesto, sus principios, lucha por el poder presupuestario y otros temas conexos ha centrado la atención de numerosos trabajos (6) pero, en estas páginas, debemos olvidar esta temática global para centrar el análisis en los extremos que afectan directamente lo que se ha llamado el problema presupuestario.

2.2. *El sistema de los recursos propios y su techo*

La Comunidad Europea era financiada, al crearse, de acuerdo con contribuciones de cada uno de sus estados miembros según la clave de reparto establecida por el artículo 200 creador de la C.E.E. (cuadro 1); pero en la Cumbre de La Haya de 1969 se decidió el paso a un sistema según el cual la Comunidad es financiada mediante lo que en términos comunitarios se denominan los recursos propios que, de acuerdo con una Decisión de Abril de 1970, son:

- a) 90% (el otro 10 es retenido por las aduanas nacionales como

prima de cobranza) de lo derechos de aduana obtenidos por aplicación de la Tarifa Exterior Comunitaria a las importaciones efectuadas por los países miembros.

b) 90% de los prélèvements y exacciones agrícolas percibidas a la importación de los productos agrarios protegidos por tales mecanismos en su organización común de mercado en el cuadro de la Política Agraria Comunitaria.

c) Una parte de hasta el 1% del total de ingresos obtenidos por aplicación del Impuesto Sobre el Valor Añadido (IVA) en cada uno de los países miembros.

**Cuadro 1.— Contribución al Presupuesto Comunitario
según el artículo 200 del Tratado de Roma**

Países	%
Alemania Federal	28
Francia	28
Italia	28
Bélgica	7,9
Holanda	7,9
Luxemburgo	0,2

Las medidas correctoras establecidas cuando la ampliación de las Comunidades Europeas (art. 130 del Tratado de Adhesión) para evitar repartos injustos en la carga presupuestaria y el retraso en la aplicación por ciertos países de la 6.^a Directiva de armonización del Impuesto Sobre el Valor Añadido han hecho imposible que el mecanismo de recursos propios funcionara plenamente hasta 1980 habiendo existido, por ello, contribuciones directas de los estados miembros que no aplicaban totalmente el Impuesto Sobre el Valor Añadido de acuerdo con las directivas comunitarias.

Resulta, sin embargo, que la vigencia plena del Sistema ha llegado sólo cuando se está hablando seriamente de modificarlo, pues la expansión de gastos comunitarios, unida a los recortes de ingresos derivados de la reducción de aranceles pactada en el Ronda de Tokyo del GATT, fuerza a un aumento año a año de la parte de recursos propios a cubrir en base al Impuesto sobre el Valor Añadido y se está muy cerca ya del techo del 1% de la recaudación total de tal impuesto que puede pasar,

en cada Estado, a la Comunidad.

Por ello la Comisión ha empezado a plantearse la necesidad de buscar nuevos ingresos pues, aunque los países miembros sean hostiles a un aumento del peso relativo del presupuesto comunitario —hoy del orden del 0,8% del PIB comunitario y del 2,6% del conjunto de los presupuestos nacionales, según se expresa en el cuadro 2 (7)—, hay que encontrar tales nuevos ingresos si la Comunidad Europea debe avanzar en nuevas políticas comunes capaces de asegurar la función redistributiva necesaria a la convergencia de las economías de los países miembros (8).

2.3. *El problema de la equidad del sistema presupuestario*

Junto al problema de la aplicación del sistema de recursos propios ha venido existiendo siempre la preocupación por la real equidad que pueda comportar el sistema presupuestario actual en términos brutos o netos.

En el primer sentido suele decirse que no es justo que un país contribuya al presupuesto total de la Comunidad con una suma de recursos propios que suponga un porcentaje mayor respecto al total que el porcentaje que su PNB representa respecto al PNB de la Comunidad total.

En el segundo se habla de equidad neta comparando la contribución que cada estado efectúa al presupuesto comunitario con los recursos que el mencionado estado recibe a través de las intervenciones y financiación previstas por las políticas comunitarias.

Es útil recordar, en este punto, que la agricultura absorbe más del 70% de los recursos del Presupuesto Comunitario, lo cual pone en situación ventajosa a los países miembros con los tipos de agricultura que hoy por hoy gozan de mayor protección: productos lácteos, cereales, etc.

Es evidente que este principio de la equidad neta no es el más congruente con lo que debería ser una Comunidad Europea auténticamente supranacional y capaz de promover la redistribución de rentas entre los países miembros de manera que fueran los más pobres los que más recibieran, pero la realidad es, hoy por hoy, que la mayoría de los países miembros desean seguir con la idea del justo retorno como principio presupuestario a mantener. Incluso Alemania Federal, por manifestaciones hechas por su Canciller Helmut Schmidt ante el Bundestag el 17 de Junio de 1980, ha expresado su reticencia a seguir siendo el “pagano neto tradicional” de los crecientes gastos comunitarios pese a su mayor ajuste a la crisis económica internacional que ha tenido en estos últimos años.

Ya en la Cumbre de Dublín de Marzo de 1975, y ante las presiones

Cuadro 2.— Comparación entre el Presupuesto Comunitario, los Presupuestos de los Estados Miembros y el Producto Interior Bruto de la Comunidad a "9"

Año	Unidad	Presupuesto general de las Comunidades Europeas		Presupuesto de los Estados miembros central)	P.I.B. de los "9"	% Presupuesto respecto a	
		Total	del que FEOGA garantía			Presupuestos nacionales	P.I.B.
1	2	3	4	5	6	7	8
1973	MUC	4.641	3.594	227.700	870.200	2,0 %	0,53 %
1974	"	5.037	3.390	268.300	987.900	1,9 %	0,51 %
1975	"	6.214	4.327	337.500	1.132.600	1,8 %	0,55 %
1976	"	7.993	5.710	387.900	1.315.100	2,1 %	0,61 %
1977	"	8.483	6.512	442.600	1.483.800	1,9 %	0,57 %
1977	MUCE	8.500		405.000	1.401.300	2,1 %	0,61 %
1978	"	12.363	8.677	473.500	1.546.800	2,6 %	0,80 %
1979	"	13.717	9.230	518.100	1.716.900	2,6 %	0,80 %
1980	"	15.527	10.147		1.895.500	2,5 %	0,79 %

Fuente: EUROPOLITIQUE, núm. 597, de 19 de mayo 1979.

británicas se aceptó que en ciertas circunstancias los países podrían recibir devoluciones si su renta per cápita era menos del 85% de la misma comunitaria, si la tasa de crecimiento de la misma es de menos del 120% de la media, si la contribución porcentual en recursos propios al presupuesto excede el 110% de la participación al Producto Nacional Bruto Comunitario y siempre que el país tenga déficit en su balance de ingresos y gastos respecto a Bruselas.

En la práctica este mecanismo corrector ha resultado inoperante (9) por no cumplirse las tres mencionadas condiciones y, salvo el caso de 1975 en que Londres tuvo un ligero superávit en sus cuentas con Bruselas, la contribución bruta y neta británica ha tenido una creciente importancia, consecuencia del hecho de que tanto el mecanismo de recursos propios, como la Política Agrícola Común —principal fuente de gastos comunitarios— había sido concebida y negociada por los seis estados miembros originarios de la Comunidad cuando Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda no eran aún —como lo fueron a partir del 1 de Enero de 1973— miembros de la Comunidad Europea ni, incluso, se habían abierto las negociaciones de adhesión el 30 de Junio de 1970.

Ya antes de la firma de los tratados de adhesión —el 22 de Enero de 1972— Gran Bretaña formuló su preocupación sobre el mecanismo de financiación, pues el país ha tenido siempre una gran tradición de nación comercial y de importación de productos agrícolas de países de su Commonwealth. Por ello el Reino Unido estaba predestinado a contribuir más que otros países miembros de la Comunidad y por ello Gran Bretaña pugnó desde el principio por introducir ajustes en el sistema original de reparto de cargas comunitarias que discriminaba en su contra (10).

El Gobierno conservador que negoció el ingreso aceptó (Art. 129 del Tratado de 22 de Enero) que la contribución británica fuera del 19,32% del total de las contribuciones en el mecanismo aplicado entonces con un período de transición de cinco años (1973-77) en el cual la contribución iría aumentando desde aportar el 45% del total previsto para 1973 hasta el 92% en 1977. Al ir entrando en funcionamiento el sistema de recursos propios previsto en la Decisión del Consejo de 21 de Abril de 1970 en forma no homogénea para todos los países (Irlanda y Luxemburgo han comenzado a aplicar la 6.^a directiva del IVA en 1979 y Alemania Federal sólo el 1 de Enero de 1980) y al no conseguirse una reducción suficiente del porcentaje del presupuesto Comunitario dedicado a la financiación de la Política Agrícola Común —como inicialmente se había previsto— el Gobierno laborista británico, llegado al poder en Febrero de 1974, exigió la renegociación de las condiciones presupuestarias pactadas por los conservadores. Tal exigencia se basaba en dos hechos: el que la Gran Bretaña llegaría a financiar el 24% del

presupuesto total cuando su producto nacional no era más que el 15% del total comunitario y la existencia de déficit en las cuentas británicas con la Comunidad.

Por tal motivo en el Consejo de Ministros de la Comunidad del 4 de Junio de 1974 el Ministro Callaghan expuso la necesidad de renegociar basándose en cuatro consideraciones (11).

1. La injusticia que suponía que Gran Bretaña, transfiriera —via presupuesto— recursos a otros países, acentuando la divergencia entre rentas más que la convergencia que la Comunidad persigue.

2. La necesidad de modificar la Política Agrícola Común para rebajar su coste y hacerla más flexible.

3. Mejorar el acceso al mercado comunitario para los productos de la Commonwealth y los países en desarrollo.

4. Establecimiento de políticas regionales e industriales para mejorar la posición de Gran Bretaña frente a diferentes problemas.

En la reunión de Jefes de Gobierno celebrada en París en Diciembre de 1974 se invitó a las Instituciones Comunitarias a establecer un mecanismo financiero corrector que se aprobó en el Consejo Europeo de Dublín de Marzo de 1975 y que dió pie al Reglamento del Consejo de 30 de Enero de 1976 en virtud del cual se acordaba el establecimiento de mecanismos correctores destinados a remediar —por medio de una asignación a cargo del presupuesto comunitario— las consecuencias de un desequilibrio demasiado importante entre la situación económica de un Estado miembro y su contribución al presupuesto de las Comunidades.

En estos últimos años sólo se ha avanzado en forma importante en los retoques consecuentes al tercer punto (sobre todo a través de las convenciones de Lomé de 28 de Febrero de 1975 y 31 de Octubre de 1979). En otras esferas lo conseguido por Gran Bretaña ha sido poco. En cuanto a política regional se creó en Diciembre de 1974 el Fondo Europeo de Desarrollo Regional que ha estado favoreciendo a Gran Bretaña con el 28% de sus limitados recursos. En política social Gran Bretaña ha recibido en determinados años casi el 40% de la financiación del Fondo Social Europeo pero el nivel de disponibilidades del mismo es hasta ahora muy limitado, lo mismo que ocurre con los fondos CECA y EURATOM.

De hecho, y a falta de una revisión profunda de la política agraria común —que es la que de hecho da pie a la movilización de importantes recursos presupuestarios—, y al no jugar apropiadamente el mecanismo corrector creado en el Consejo Europeo de Dublín de Marzo de 1975, Gran Bretaña ha seguido viendo cómo, a pesar de tener una renta per cápita situada en el séptimo lugar del ranking de países de la CEE (al ni-

vel del 75% de la media comunitaria), ha sido el mayor contribuyente neto a la financiación de la Comunidad.

De ahí la enorme presión británica para conseguir un aligeramiento de sus obligaciones presupuestarias, y de ahí que tras meses de discusión, el 30 de Mayo de 1980 se llegara a fórmulas para mejorar el balance financiero británico respecto al presupuesto comunitario (cuadro 3).

Cuadro 3.— Incidencia de los acuerdos del 30 de Mayo sobre el balance de cada país en sus cuentas presupuestarias con la Comunidad

	Balance presupuestario para 1980 (millones de U.C.E.)		Porcentaje de presupuesto cubierto por cada país	Porcentaje del PIB de cada país respecto al total CEE-9
	antes del acuerdo	después del acuerdo		
R.F. Alemana	-1.192	-1.725	29,9	32,7
Gran Bretaña	-1.784	- 623	20,4	15,8
Francia	- 15	- 365	19,5	24,1
Italia	- 808	- 684	11,6	12,1
Holanda	- 425	- 380	8,2	6,7
Bélgica	- 484	- 427	5,9	4,9
Dinamarca	- 422	- 406	2,4	2,8
Irlanda	- 535	- 545	0,9	0,6
Luxemburgo	- 287	- 284	0,1	0,1

Fuente: Cálculos propios sobre estadísticas de la Comisión Europea y de la O.C.D.E.

Esta última ronda de discusión presupuestaria de Gran Bretaña empezó cuando solicitó, en el Consejo Europeo celebrado en París en Marzo de 1979 —con el apoyo de Italia e Irlanda— el estudio del expediente “convergencia y cuestiones presupuestarias” que ha figurado, así mismo, en el orden del día de las siguientes sesiones del Consejo de Ministros Comunitario y que ha dado lugar a una serie de propuestas y contrapropuestas (12).

Tales propuestas y contrapropuestas venían enmarcadas, además, está claro, de por el problema de la equidad, por la constatación de que con los ritmos actuales de incremento de los costes de sostenimiento de la Política Agrícola Común (que absorben más del 70% del presupuesto

comunitario) y con la necesidad de entrar en nuevas políticas comunitarias, el mecanismo actual de recursos propios será insuficientemente recaudador en un futuro muy próximo.

3. EL FUTURO DEL TEMA PRESUPUESTARIO A LA LUZ DEL ARREGLO DEL 30 DE MAYO Y DE LA DISPUTA CONSEJO - PARLAMENTO

En los términos del “arreglo” aprobado por el Consejo de Ministros de la CEE celebrado en Bruselas el 30 de Mayo de 1980, Gran Bretaña —que llegó a amenazar el 18 de Marzo con suspender la transferencia a Bruselas de parte de los pagos debidos a título de IVA para resarcirse del desequilibrio presupuestario— ha visto reducirse su contribución neta desde los 1.784 de unidades de cuenta que debían originarse a través del juego del mecanismo de recursos propios hasta 609 millones con reducción, pues, de 1.175 millones para 1981 y luego 1.410 millones para 1982, lo que significa más del doble de la oferta inicial de reducción de 520 millones que Gran Bretaña recibió en el Consejo Europeo de Dublín de 29 y 30 de Noviembre de 1979 y que rechazó como insuficiente.

Se da la paradoja, por otra parte, que Gran Bretaña se vió forzada a votar en el Consejo de Ministros del 23 de Noviembre —para no encrespar más los ánimos— en contra de las enmiendas del Parlamento Europeo que iban en el sentido de sus aspiraciones. Una buena parte de la tensión que se suscitó con el rechazo por el nuevo Parlamento Europeo —el 13 de Diciembre de 1979 y por primera vez en la historia— se debió precisamente a que el Consejo de Ministros se negó a aceptar las enmiendas que el propio Parlamento había introducido al proyecto primitivo de Presupuesto en el sentido de aumentar las dotaciones del Fondo Regional Europeo, el Fondo Social Europeo y limitar los créditos de soporte al sector lácteo.

En la disputa manifestada a lo largo del proceso presupuestario se ha evidenciado que el Consejo de Ministros de la Comunidad defiende más a los agricultores que el nuevo Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo en Junio de 1979, lo cual se explica por el hecho de que una gran mayoría de los 410 diputados de éste representan circunscripciones electorales urbanas o industriales, mientras que los Gobiernos representados en el Consejo tienen que “mimar” a los electores agrícolas (13).

Por otra parte, y aunque el Parlamento haya llegado a aprobar el presupuesto de la Comunidad —tras largos meses en que la Comisión recibió doceavas partes mensuales del presupuesto para ir subsistiendo— resulta muy claro el “toque de alarma” que el nuevo Parlamento Euro-

peo democrático ha hecho llegar al Consejo y a la Comisión en su resolución sobre el Presupuesto de la Comunidad en 1980, declarándose consciente del desequilibrio presupuestario, causado por la carga excesiva que representan las medidas de sostén de precios a algunos excedentes agrícolas, motivador del reparto inadecuado de la carga financiera entre los estados miembros y de la dificultad de buscar nuevos acuerdos sobre ampliación o aumento de recursos propios.

El Parlamento Europeo dejaba muy claro en dicha toma de posición de Noviembre de 1979 (14) que pensaba ejercer plenamente los poderes presupuestarios que le conceden los Tratados con el fin de ir transformando el presupuesto de la Comunidad en un instrumento de equidad y de desarrollo de la Comunidad.

Todo esto significa que la solución de la crisis presupuestaria 1979-80 no puede considerarse más que un arreglo transitorio (15).

Las profundas diferencias en lo que debe ser la política agrícola común, el descontento de los consumidores británicos por los altos precios a los que la política agrícola común trabaja, la necesidad de liberar fondos comunitarios para dar paso a políticas de carácter estructural y las perspectivas de agotamiento de los recursos no vinculados del actual sistema presupuestario comunitario obligan a pensar que, en los próximos meses, el trabajo a realizar para reformar la política agrícola común y la orientación de los gastos presupuestarios comunitarios va a ser intenso.

Ello debe además, por supuesto, incidir fuertemente en el proceso de negociación que España y Portugal están llevando a cabo para convertirse en los undécimo y duodécimo miembros de la Comunidad Europea.

Nadie piensa que el sistema presupuestario de recursos propios deba desaparecer, pues en él está la base embrionaria de la supranacionalidad de la Europa del futuro, pero recientes propuestas técnicas a la problemática comunitaria coinciden en afirmar que los mecanismos presupuestarios futuros deberán tratar de conseguir mayor equidad bruta y neta y deberá mejorarse o darse cabida —a costa de reducir su preocupación agrícola— a nuevas políticas comunes (regional, energética, investigación, reestructuración industrial, infraestructura y servicios públicos, telecomunicaciones, etc.) adaptadas a la necesidad de dar nuevos bríos a la hoy vacilante economía de los países de la Comunidad.

BIBLIOGRAFIA

1. GISCARD D'ESTAING: "Parachever le premier élargissement avant d'en entreprendre un deuxième", *Le Monde*, 7 Juin 1980, pág. 4.
2. B. BIESHEUVEL, E. DELL y R. MARJOLIN: *Report on European Institutions* presented by The Committee of Three to the European Council, Brussels, October, 1979.
3. Commission des Communautés Européennes: Reflexions d'ensemble sur l'élargissement de la Communauté, Supplément núm. 3, 1978 del *Bulletin des Communautés Europeennes* (Bruselas).
4. Agra-Europe: *The Agricultural implications of EEC enlargement*, London 1980.
5. FRANCISCO GRANELL: "Les circonstances économiques du second élargissement de la Communauté Européenne", págs. 263-269 del número de Junio de 1979 de la *Revue du Marche Commun* (París).
6. EDUARDO ABRIL: "La financiación de las Comunidades Europeas", en págs. 127-209 del Número Extraordinario de *Documentación Administrativa* (Madrid), dedicado a las Comunidades Europeas (Enero-Marzo 1980).
7. FRANCOIS DE LA SERRE: "La CEE en 1979", págs. 201-217 de *Notes et Etudes Documentaires*, 10 abril 1980 y *Europolitique*, núm. 597 de 19 Mayo 1979.
8. "Convergence et Questions budgétaires", Communications de la Commission au Conseil, *Agence Europe*, Suppléments Europe Documents, núm. 1.073 y 1.077.
9. JOHN R. DODSWORTH: "European Community Financing: An Analysis of the Dublin Amendment", págs. 129-139 de *Journal of Common Market Studies* (Oxford), December 1975.
10. G. DENTON et Al.: *The Economics of Renegotiation*, London, Federal Trust for Education and Research, 1975.
11. Membership of the European Community: Report on Renegotiation, HMSO, (Cmnd 6.003), Londres, Mayo 1975.
12. *Boletín de las Comunidades Europeas*, diversos números.
13. "Le Budget de la C.E.E.", en *Bulletin Financier Banque Bruxelles Lambert*, núm. 2, 18 Enero 1980.
14. "Posición del Parlamento Europeo acerca del Presupuesto de la Comunidad en 1980, *Suplemento Europe Documentos*, núm. 34.
15. TREVOR PARFITT: "The Budget and the CAP: A Community crisis averted", págs. 313-318 de *The World Today* (Londres), agosto 1980.
16. Trans European Policy Studies Association: "La crisis presupuestaria que divide a la Comunidad y a Gran Bretaña: Una proposición global de 'TEPSA'", *Suplemento Europe Documentos*, núm. 48 de 14 de Mayo 1980.